

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang Bhineka Tunggal Ika, yaitu masyarakat yang berbeda-beda, baik suku, agama, ras, dan antar golongan yang kemudian bersatu dalam kesatuan Negara Pancasila. Indonesia merupakan negara besar yang memiliki wilayah kedaulatan yang membentang dari sabang sampai merauke dengan jumlah penduduknya yang semakin tahun semakin mengalami peningkatan. Maka dari itu dibentuk sebuah pemerintahan disegala bidang di masing-masing daerah untuk mengatur dan melayani ratusan juta penduduknya mulai dari pemerintahan pusat hingga pemerintahan daerah¹.

Sebagai negara besar yang berkembang, Indonesia juga dikenal sebagai Negara agraris dimana mayoritas masyarakatnya banyak yang bermata pencaharian sebagai petani disuatu pedesaan. Dalam hal ini tidak sedikit jumlah masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan. Hal ini dipengaruhi oleh biaya hidup yang rendah karena mata pencaharian penduduk desa yang mudah untuk didapat seperti lahan pertanian dan peternakan.

Berkaitan dengan wilayah desa tentu harus sesuai dengan aturan yang berlaku dan hukum pemerintah daerah karena Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur

¹ Dwiwana Achmad Hartono. 2016. *Kedudukan Tanah Bengkok Sebagai Hak Asal Usul Pasca Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. Vol. 1, No. 2. Universitas Muria Kudus.

dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia².

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan). Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang”³.

Namun seiring dengan berjalannya waktu, muncullah undang-undang desa yang baru disahkan yaitu undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa. Di dalam undang-undang desa, salah satunya adalah pengelolaan aset desa atau tanah bengkok yang selama ini sebagian besar dikelola untuk gaji perangkat desa yang

² Diah Ayu Sekar Ningrum. 2017. *Pemanfaatan Tanah Bengkok Setelah Berlakunya PP No 47 Tahun 2015. Diponegoro*. Jurnal. Vol 6, No. 2. Universitas Diponegoro.

³ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

bukan pegawai negeri dan sebagian lainnya dianggarkan untuk pendapatan daerah atau desa tersebut⁴.

Masyarakat desa dalam hal ini sebagai sebuah kesatuan hukum yang memiliki wewenang dan berhak menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan ini kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan pemerintahan tersebut kepada Bupati. Keberadaan desa merupakan cermin utama berhasil tidaknya pemerintahan suatu negara serta pelaksanaan kehidupan demokrasi di daerah. Hal ini sangat dibutuhkan peran serta masyarakat desa supaya terwujud kehidupan yang demokratis⁵. Pemerintahan desa dalam pembagian wilayah administratif, Indonesia berada dibawah kecamatan dimana desa dipimpin oleh seorang kepala desa⁶.

Dalam pemerintahan desa, seorang kepala desa merupakan bagian yang paling penting karena Kepala Desa adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan desa, dengan dibantu perangkat desa yang terdiri dari sekretaris desa dan kepala-kepala urusan. Maka dari itulah, kepala desa memiliki hak, kewajiban dan kewenangan dalam memimpin pemerintahan desa.

⁴ Akhmad Zakky Rusdianto. 2015. *Pengelolaan Tanah Bengkok*. Hasil Penelitian Kecamatan Gudo, Jombang. Hlm 5.

⁵ Amin Widjaja. 2013. *Corporate Fraud dan Internal Control*. Edisi Keempat. Harvarindo. Jakarta. Hlm 56.

⁶ Hadikusuma, Hilman. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. Jurnal. Vol.1, No. 2.

Dalam menunjang sebuah pemerintahan desa, terutama bagi kepala desa dan perangkatnya, maka perlu adanya tunjangan kesejahteraan untuk meningkatkan kinerja tugas dan kewajibannya tanpa dibebani kekhawatiran atas kesejahteraan diri dan keluarganya. Mengingat bahwa sistem penyelenggaraan desa saat ini dikelola sendiri oleh pihak desa maka menjadi hal yang sangat wajar jika kepala desa dan perangkatnya mendapat tunjangan kesejahteraan bukan dari negara, melainkan dari kekayaan desa itu sendiri. Tunjangan kesejahteraan bagi kepala desa dan perangkatnya pada umumnya berupa lahan pertanian, tanah penggembalaan, hutan, tanah kering, dan tambak atau kolam. Lahan tersebut dalam masyarakat desa terutama di Pulau Jawa disebut sebagai Tanah Bengkok⁷.

Alasan mendasar adanya sistem perbedaan dalam memberikan kesejahteraan kepada pemerintah desa dengan pemerintah kota ditinjau didalam segi ekonomipun masyarakat desa sebagian besar adalah masyarakat agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan, sehingga pemerintahan desa dianggap belum bisa sejajar dengan pemerintahan kelurahan yang lebih maju dan lebih cenderung berada di tengah kota yang penduduknya lebih banyak maka dari itulah tanah adat yang selanjutnya disebut sebagai tanah bengkok yang digunakan sebagai kompensasi gaji atas jabatan dan pekerjaan yang dilakukan oleh kepala desa dan perangkat desa sebagaimana diatur dalam

⁷ Miya Savitri. 2016. *Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Terhadap Pengelolaan Tanah Bengkok Desa*. Malang. Jurnal. Vol.1, No. 2. Fakultas Hukum. Universitas Kanjuruhan Malang.

Peraturan Menteri dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Didalam undang-undang tersebut banyak diatur seluk beluk aturan tentang pemerintahan desa salah satunya adalah pengelolaan aset desa atau tanah bengkok yang selama ini sebagian besar dikelola untuk gaji perangkat desa yang bukan pegawai negeri dan sebagian lainnya dianggarkan untuk pendapatan daerah atau desa tersebut.

Sesuai dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yaitu membahas tentang Keuangan Desa dan Aset Desa. Pengaturan tanah bengkok itu sendiri diatur di bagian kedua yakni tentang aset desa dalam pasal 76 dan pasal 77 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Aset desa berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan pulau, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum dan aset lainnya milik desa. (Pasal 76 ayat 1 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa)⁸.

Pengelolaan kekayaan milik desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan kepastian nilai ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup serta meningkatkan pendapatan desa. Pengelolaan kekayaan milik desa dibahas oleh kepala desa bersama Badan Permusyawaratan

⁸ Akhmad Zakky Rusdianto. 2015. Op.cit. Hlm 6.

Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah⁹.

Pertengahan tahun 2015 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Namun pada peraturan baru ini tidak banyak mengalami perubahan. Bahkan ada penambahan ketentuan baru bahwa tanah bengkok tidak termasuk dalam postur pendapatan desa dan dapat digunakan sebagai tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Kepemilikan tanah bengkok rata-rata hanya ada di Desa pulau jawa, maka dalam hal ini pengelolaan aset desa yang berupa tanah bengkok ini, kepala desa memegang kekuasaan penuh atas pengelolaan tersebut, namun kepala desa juga dapat menguasai sebagian kekuasaannya tersebut kepada perangkat desa lainnya. Polemik muncul ketika Presiden Jokowi pada tanggal 30 Juni 2015 telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2015 atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa¹⁰.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2015 yang merupakan revisi atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dilakukan perubahan terhadap pasal 100 tentang Belanja Desa, yakni dengan adanya tambahan aturan baru tentang status tanah bengkok. Aturan baru tersebut bahwa :

⁹ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 72 Ayat 1 sampai ayat 3.

¹⁰ Republika. *Status tanah bengkok disambut gembira*. <http://www.republika.co.id>.

- 1) Pendapatan yang bersumber dari hasil pengelolaan tanah bengkok tidak termasuk dalam belanja desa yang ditetapkan dalam APB Desa
- 2) Hasil pengelolaan tanah bengkok dapat digunakan untuk tambahan tunjangan kepala desa dan perangkat desa selain penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dari APB Desa.

Adanya perubahan pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2015 tersebut dilandasi atas kejelasan bagi kepala desa dan perangkat desa berapa persen dari pengelolaan tanah bengkok yang dapat digunakan sebagai tambahan tunjangan mereka. Hal ini tercantum dalam ketentuan pasal 100 bahwa hasil pengelolaan tanah bengkok atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diatur dengan peraturan Bupati/Walikota. Dari aturan tersebut, dijelaskan bahwa pemberian tanah bengkok bukan lagi melalui musyawarah desa melainkan ditetapkan oleh Pemerintah (pejabat yang berwenang).¹¹

Sejalan dengan hal tersebut dalam pasal 8 peraturan Bupati tahun 2016 dijelaskan juga bahwa penghasilan tetap dan tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa paling banyak 70% dari nilai 30% anggaran belanja desa diluar hasil pengelolaan tanah bengkok/eks garapan. Pada uraian peraturan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan kepala desa lebih tinggi dibandingkan anggaran belanja desa. Melihat adanya kewenangan tersebut maka seolah terdapat lintas persepsi yang berbeda di dua pihak dan apabila dikaitkan dengan peraturan bupati

¹¹ Maria SW.Sumardjono. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, sosial dan Budaya*, (Jakarta:Kompas, 2009), Hlm.8.

terbaru memang kewenangan sebanyak 70% atas tanah bengkok masih ada di hak kepala desa dan perangkatnya.

Berangkat dari uraian tersebut diatas, atas keselarasan setiap peraturan yang diterbitkan pemerintah maka peneliti tertarik untuk mengkaji relevansi antara peraturan yang berlaku dengan kewenangan kepala desa atas tunjangan gaji tambahan berupa tanah bengkok. Maka dari itu judul yang diangkat oleh peneliti adalah **Tinjauan Yuridis Sosiologis tentang Pendapatan Desa dan Kepala Desa yang Bersumber dari Hasil Tanah Bengkok dalam Perspektif Kepastian Hukum dan Negara Kesejahteraan (Studi Kasus Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka penulis merumuskan beberapa masalah yang akan dikaji lebih lanjut serta yang sesuai dengan judul diatas, yaitu sebagai berikut :

- 1) Bagaimana implementasi pendapatan Kepala Desa Kertobanyon yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif kepastian hukum ?
- 2) Bagaimana realisasi pendapatan Desa dan Kepala Desa yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif negara kesejahteraan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan penelitian, sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui implementasi pendapatan Kepala Desa Kertobanyon yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif kepastian hukum di Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun
- 2) Untuk mengetahui implementasi pendapatan Desa dan Kepala Desa Kertobanyon yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif negara kesejahteraan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam hasil penelitian diharapkan dapat menjadi pedoman untuk penelitian selanjutnya serta dapat menjadi pertimbangan dalam pengembangan ilmu khususnya pada bidang hukum perdata dan bisnis tentang Pendapatan kepala desa yang bersumber dari tanah bengkok sesuai Undang-Undang tentang Desa dan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015. Selain itu dapat menjadi kontribusi pemikiran bagi pemerintah desa khususnya di Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun dalam menjalankan pemerintahan desa yang efektif dan efisien.

2. Manfaat Praktis

Dalam penelitian ini juga bisa memberikan informasi kepada pemerintah desa yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga pemerintah desa dan masyarakat desa Kertobanyon diharapkan mampu memahami peraturan ini

dengan baik agar tidak terjadi kesalah pahaman antara masyarakat dengan pemerintah desa.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Peneliti mendapatkan pengalaman dan ilmu yang lebih dalam bidang hukum perdata dan bisnis khususnya pada pemerintahan desa yaitu tentang sumber pendapatan kepala desa dari hasil tanah bengkok, serta untuk memenuhi tugas akhir sebagai langkah dan syarat memperoleh gelar S-1 dibidang Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

2. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat umum, akademis, praktis dan lain-lain. Dalam penelitian ini juga bisa memberikan informasi kepada masyarakat sesuai peraturan yang berlaku, sehingga masyarakat juga diharapkan mampu memahami peraturan ini dengan baik.

F. Metode Penelitian

Dalam rangka untuk memperoleh data yang valid terhadap permasalahan yang dikemukakan, maka diperlukan suatu metode penelitian yang meliputi :

1. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum yaitu menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu mengkaji tentang hukum yang berkaitan dengan pemerintahan desa dalam pendapatan kepala desa yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif kepastian hukum dan negara kesejahteraan.

2. Lokasi Penelitian

Penulis memilih lokasi penelitian di Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun tepatnya di Kantor Kepala Desa. Alasan penulis memilih tempat penelitian ini untuk mengetahui tentang bagaimana pendapatan Kepala Desa yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif kepastian hukum dan negara kesejahteraan.

3. Jenis Data Penelitian

a) Data Primer

Data penelitian primer ini diperoleh langsung dari lokasi penelitian yang berada di Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun.

Data primer tersebut diperoleh langsung dari :

- 1) Kepala Desa Kertobanyon
- 2) Tokoh Masyarakat Desa Kertobanyon
- 3) Masyarakat Desa Kertobanyon

Data primer yang dimaksud dalam penelitian ini dijadikan informan yakni beberapa praktisi yang khususnya memiliki wewenang atau hubungan terhadap permasalahan atau kasus yang terkait dengan pendapatan kepala desa yang bersumber dari hasil tanah bengkok dalam perspektif kepastian hukum dan negara kesejahteraan di Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun.

b) Data sekunder

Data penelitian sekunder diperoleh langsung dari sumber data yang diperoleh dari data dan profil Desa Kertobanyon, dan berbagai dokumen-

dokumen peraturan tentang pendapatan Kepala Desa Kertobanyon serta data kepustakaan yang ada hubungannya dengan pembahasan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- 2) Salinan Peraturan Bupati Madiun Nomor 1 Tahun 2016
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

4. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini sebagai berikut :

a) Wawancara

Dilakukan wawancara terhadap responden yaitu kepada Kepala Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun :

- 1) Aparat Desa :
 - a. Bapak Markun sebagai Kepala Desa
 - b. Aliffatu sebagai Kaur Keuangan
 - c. Aditya sebagai Kaur Umum dan Perencanaan
 - d. dan staff lainnya.
- 2) Masyarakat Desa Kertobanyon
 - a. Bapak Awi penggarap tanah bengkok yang disewa oleh pabrik gula
 - b. Bapak Mohani

3) Tokoh Agama Desa Kertobanyon

a. Bapak H. Taman Huri

b) Studi Dokumentasi

Studi Dokumentasi yaitu mencari data secara langsung dilokasi penelitian untuk menemukan data-data yang terkait dalam penelitian ini diantaranya yaitu memperoleh data-data atau dokumen pada Desa Kertobanyon Kecamatan Geger Kabupaten Madiun berupa profil dan struktur organisasi yang ada di Kantor Desa Kertobanyon.

c) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yang digunakan oleh penulis yaitu dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data yang terdapat dalam buku-buku, literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal hukum, maupun media elektronik yang terkait dengan penelitian hukum tersebut.

5. Teknik Analisa data

Dengan analisa deskriptif yaitu mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat tentang hubungan kegiatan-kegiatan yang sedang berlangsung.

Data dikumpulkan melalui wawancara dan observasi, selanjutnya penulis mereduksi data-data yang telah terkumpul untuk dipilih dan digolongkan sesuai kebutuhan penelitian. Sehingga data tersebut bisa diruncingkan untuk mendapatkan sebuah fokus penelitian yang akan disajikan yang salah satunya adalah bentuk analisis/pembahasan.

G. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan hukum, penulis membagi pembahasan ke dalam empat bab yaitu dimana setiap bab dibagi atas beberapa sub bab yang bertujuan untuk mempermudah pemahaman pembaca maupun penulis. Adapun sistematika penulisannya, sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan memuat hal-hal yang melatarbelakangi pemilihan topik dari penulisan hukum dan sekaligus menjadi pengantar umum untuk memahami penulisan secara keseluruhan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penulisan dan rencana sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan landasan teori atau kajian teori yang mendukung hasil penelitian dalam membahas permasalahan yang diperoleh penulis.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan diuraikan mengenai jawaban terhadap permasalahan yang berhubungan dengan objek yang diteliti. Dalam pembahasan akan dikaitkan dengan kajian teori.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir atau penutup yang di dalamnya berisikan suatu kesimpulan dari hasil pembahasan penelitian hukum.